

OBSERVACIONES SOBRE EL PROYECTO DE DECRETO DEL CONSEJO DE GOBIERNO POR EL QUE SE REGULA LA ORDENACIÓN DE LOS ESTABLECIMIENTOS DE ALOJAMIENTO DE TURISMO RURAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID, DESDE EL PUNTO DE VISTA DEL IMPACTO EN LA UNIDAD DE MERCADO Y LA DEFENSA DE LA COMPETENCIA.

1. OBJETO

El día 11 de noviembre de 2022 se ha recibido, en esta Dirección General de Economía, el texto del Proyecto de Decreto del Consejo de Gobierno por el que se regula la ordenación de los establecimientos de alojamiento de turismo rural de la Comunidad de Madrid (en adelante, el PRDOEATR), junto a su memoria de análisis de impacto normativo de 8 de noviembre de 2022, para la remisión, en su caso, de observaciones de la Dirección General de Economía en relación con su impacto en la unidad de mercado y en la defensa de la competencia.

El Proyecto de Decreto pretende sustituir al decreto el Decreto 117/2005, de 20 de octubre, de autorización y clasificación de alojamientos de turismo rural en la Comunidad de Madrid, adecuando la normativa a la Ley 1/1999, de 12 de marzo, de Ordenación del Turismo de la Comunidad de Madrid, tras la redacción dada por la Ley 8/2009, de 21 de diciembre, de Medidas Liberalizadoras y de Apoyo a la Empresa Madrileña adaptándolo, además al contenido de la Directiva 2006/123/CE, de 12 de diciembre de 2006, del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a los servicios en el mercado interior.

La publicación de la Ley 8/2009, de 21 de diciembre, de Medidas Liberalizadoras y de Apoyo a la Empresa Madrileña, y la entrada en vigor de la Ley 6/2022, de 29 de junio, de Mercado Abierto (LMA), que da cumplimiento a la recomendación de la Comisión Europea que en su “Documento de trabajo de los servicios de la Comisión, Informe sobre España 2020” insta a aplicar de forma íntegra la Ley de Garantías de Unidad de Mercado (LGUM) atendiendo a las directrices marcadas por el Tribunal Constitucional, hacen necesario un

análisis del PRDOEATR centrado en la simplificación administrativa, la eliminación de las barreras burocráticas y la defensa de la competencia.

2. ANTECEDENTES

La Comunidad de Madrid, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 26.1 de su Estatuto de Autonomía, tiene atribuida la competencia exclusiva en materia de fomento del desarrollo económico de la Comunidad de Madrid, dentro de los objetivos marcados por la política económica nacional, y en materia de promoción y ordenación del turismo en su ámbito territorial.

Mediante la Ley 1/1999, de 12 de marzo, de Ordenación del Turismo de la Comunidad de Madrid, se ordena el sector turístico estableciéndose los principios básicos que habrán de inspirar la acción administrativa y la de los particulares en cuanto a la promoción, planificación y fomento del turismo.

El producto turístico de la Comunidad de Madrid está presente en alrededor de 100 municipios de la Comunidad de Madrid que cuentan bien con establecimientos de alojamiento de turismo rural o bien con otros servicios turísticos asociados a este producto, como empresas de turismo activo, sector agroalimentario, de restauración, oferta y recursos culturales, deportivos, etc.

Respecto a la oferta turística, los establecimientos de alojamiento de turismo rural son un total de 327, con 3.941 plazas, según el Registro de Empresas Turísticas de la Comunidad de Madrid a fecha 31 de agosto de 2022.

3. CONTENIDO

El PRDOEATR define establecimientos de alojamiento de turismo rural como aquellas instalaciones situadas en el medio rural que, con características singulares, se destinan al

alojamiento turístico de forma habitual, mediante precio y reúnen los requisitos previstos en la normativa. Se ubican en municipios de menos de 15.000 habitantes, salvo que excepcionalmente lo determine la Dirección General competente en materia de Turismo para otros municipios cuando la oferta de la oferta de alojamiento sea insuficiente, o las características y ubicación de los edificios, sus instalaciones o servicios prestados así lo aconsejen.

Más concretamente, la oferta de establecimientos de alojamiento de turismo rural se articula bajo las siguientes modalidades: **hotel rural, casa rural y apartamento de turismo rural**. Quedando excluidos:

- Los establecimientos que se arrienden por temporada, de conformidad con lo dispuesto en la legislación de arrendamientos urbanos.
- La simple tenencia de huéspedes con carácter estable y el subarriendo parcial de vivienda, en los supuestos en que sea de aplicación el régimen jurídico vigente sobre arrendamientos urbanos.
- Albergues, residencias de ancianos, estudiantes u otros colectivos específicos cuyo fin no se ajuste al uso turístico.
- Los establecimientos de alojamiento en los que, asimismo, estén ubicadas empresas cuya actividad ocasione altos niveles de ruidos, emisión de humos o, en general, molestias notables al usuario turístico.

En cuanto a la estructura, consta de tres títulos, dividido en treinta artículos, una disposición adicional única, dos transitorias, una derogatoria única, dos finales y tres anexos, en los que se recogen un modelo de declaración responsable de inicio de actividad de hoteles, pensiones y turismo rural, un modelo de solicitud de dispensas en alojamiento turístico y el modelo de placa.

4. VALORACIÓN

- **OBSERVACIONES DESDE LA UNIDAD DE MERCADO: DECLARACIÓN RESPONSABLE**

La principal novedad, desde el punto de la unidad de mercado, es la sustitución de la autorización administrativa por el régimen jurídico de la declaración responsable, en desarrollo de la regulación prevista en el artículo 21 de la Ley 1/1999, de 12 de marzo.

En ese sentido, el artículo 17.2 de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado (en adelante, la LGUM), determina los supuestos en los que cabe la exigencia de declaraciones responsables respondiendo a los principios de necesidad y proporcionalidad en las actuaciones de las autoridades competentes y al principio de eficacia de los medios de intervención. Así, la redacción del artículo 22 del PRDOEATR, dispone:

“Artículo 22. Declaración responsable, clasificación y registro.

1. La declaración responsable de inicio de actividad turística debe ajustarse a lo dispuesto en el artículo 21 de la Ley 1/1999, de 12 de marzo.

2. Los titulares o sus representantes deberán poner en conocimiento de la dirección general competente en materia de Turismo, la apertura de un establecimiento de alojamiento de turismo rural. A tal efecto, presentarán una declaración responsable, de acuerdo con el modelo normalizado del anexo I en la que consten los datos necesarios para la identificación de la empresa y del propio establecimiento de alojamiento de turismo rural, la categoría y, en su caso, la clasificación declaradas, y se afirme bajo su responsabilidad que cumplen los requisitos establecidos en la normativa vigente para ejercer la actividad de alojamiento turístico rural en los términos propuestos, que disponen de la documentación que así lo acredita y que se comprometen a mantener su cumplimiento hasta el cese en el ejercicio de dicha actividad.

3. Los titulares de la actividad turística o sus representantes también están obligados a comunicar a la dirección general



competente en materia de Turismo, cualquier modificación, cese o cambio de titularidad que afecte a la declaración inicial, a través de una declaración responsable. La modificación o reforma sustancial que suponga la adecuación de la categoría y, en su caso, clasificación del establecimiento, también se realizará con la presentación de la declaración responsable, en la que se garantice el cumplimiento de los requisitos que estas requieren y sin perjuicio de las pertinentes actuaciones posteriores de comprobación e inspección.

4. La falta de presentación de la declaración responsable ante la administración autonómica, así como la existencia de inexactitudes, falsedades u omisiones, de carácter esencial, en los datos consignados en la misma, determinarán la imposibilidad de realizar el ejercicio de la actividad de alojamiento de turismo rural mediante resolución del titular de la dirección general competente en materia de Turismo, previa audiencia al interesado, sin perjuicio de las responsabilidades civiles, penales o administrativas a que haya lugar.

5. Cuando la inspección de turismo compruebe que el establecimiento de alojamiento de turismo rural no reúne las condiciones para ostentar la categoría y, en su caso, clasificación comunicadas, se tramitará, con audiencia del interesado, un procedimiento de revisión que concluirá con la inscripción de la categoría y, en su caso, clasificación correspondiente.

6. Desde la presentación de la declaración responsable, cumplimentada conforme a los requisitos exigidos en el presente artículo, se podrá ejercer la actividad turística, debiendo, no obstante, cumplir la normativa que les sea de aplicación y estar en posesión de otras autorizaciones administrativas, declaraciones responsables, informes favorables o cualquier otro título jurídico habilitante que resulten preceptivos para la apertura y funcionamiento del establecimiento de alojamiento de turismo rural.

Dicha presentación dará lugar a su inmediata categorización y, en su caso, clasificación, sin perjuicio de las pertinentes actuaciones de inspección y de control posterior.

(...)”.

Más allá de que debiera precisarse en el apartado 4 (falta de presentación de la declaración responsable), la incorporación del régimen jurídico de la declaración responsable para el inicio de la actividad turística rural ha de ser positivamente valorado, siendo el menos

distorsionador y limitador para el inicio y ejercicio de actividad de acuerdo con los principios de la LGUM y de la LMA.

Sin embargo, desde el punto de vista del principio de eficacia que recoge el artículo 5 de la LMA, no parece que en el proyecto de decreto se prevea una excepción a la exigencia de declaración responsable en los casos en que los titulares de la actividad turística ya estén habilitados a ejercer la actividad en otras comunidades autónomas por cualquier título jurídico (autorización, declaración responsable, inscripción registral o similares) y que ejerzan actividades turísticas de forma que no estén ligadas a una concreta instalación o infraestructura física. Por ello, desde esta Dirección General de Economía se recomienda que el texto del proyecto de decreto recoja expresamente tal excepción.

- **EVALUACIÓN EX POST**

En aras a garantizar la mejora regulatoria y en atención al principio general de intervención de las administraciones públicas, se considera adecuada la incorporación al PRDOEATR de una disposición que garantice la evaluación *ex post* del impacto de la norma, así como la adaptación a las nuevas necesidades que puedan surgir en un sector tan innovador y permeable a los cambios de hábito de una sociedad en permanente evolución.

En este sentido, esta DG considera conveniente introducir una cláusula por la que se obligue a revisar la normativa cada tres años, con el objeto de suprimir aquellos requisitos que resulten obsoletos y no adaptados a las demandas reales de los usuarios.

- **OBSERVACIONES POR SUPONER RESTRICCIONES A LA LIBRE COMPETENCIA**

- Obligatoriedad de requisitos técnicos

A lo largo de todo el Título I “Ordenación por modalidades”, el PRDOEATR establece una serie de requisitos obligatorios que pueden incrementar los costes de acceso y ejercicio en

el mercado, convirtiéndose en barreras de entrada que pueden afectar negativamente a la libre competencia. Todo ello sin perjuicio del régimen de dispensas previstos en el artículo 24 PRDOEATR en los casos que determine la Dirección General competente en materia de Turismo.

Los requisitos establecidos en el proyecto de decreto son muy variados, contemplando, sin ánimo de exhaustividad, la altura de los techos (arts. 14,18, 20, entre otros), tamaño de las habitaciones (arts. 15, 18 o 20), el mobiliario mínimo de las habitaciones, (artículo 14, 18, etc.) o las dimensiones de los cuartos de baño (por ejemplo art. 20).

Estas barreras de entrada al mercado suponen “*una restricción a la oferta y una limitación injustificada de la competencia efectiva en el alojamiento reglado, con los consiguientes perjuicios para consumidores y usuarios*” tal y como recoge el **Informe de la CNMC (IPN/CMNC/012/17) Relativo al Proyecto de Decreto por el que se aprueba el reglamento de los Establecimientos Hoteleros y Complejos Turísticos Balnearios de Aragón.**

La imposición de estos requisitos (... *deberán cumplir...*), sin entrar a discutir la necesidad de indicadores que permitan categorizar los distintos establecimientos en función de la calidad de los servicios que ofrecen, resulta limitativa para los nuevos operadores, ya que les impone un sobre coste en la inversión a realizar en la instalación que no tiene necesariamente que trasladarse a una mayor o menor calidad del servicio que prestan a los usuarios.

- Obligatoriedad de prestación de determinados servicios

De igual forma que la anteriormente descrita, encontramos a lo largo de todo el articulado del Título I una obligatoriedad en la existencia de determinadas instalaciones (plancha o teléfono a disposición de los clientes) o en la prestación de determinados servicios (tal es el caso de la lavandería o el planchado), por ejemplo, en los artículos 14, 18 o 20 PRDOEATR, que suponen una excesiva intensidad regulatoria. Si bien pueden intentar justificarse desde la garantía de la calidad del servicio que se presta al consumidor, citando

nuevamente el **Informe (IPN/CMNC/012/17) de la CMNC** “*existirían mecanismos alternativos menos distorsionadores de la competencia (por ejemplo, la adhesión voluntaria al sistema ASETUR u otro similar que gane su posición en el mercado sin apoyo explícito de la administración) que podrían garantizar un modelo de establecimiento que reúna los estándares de calidad pretendidos por el PD, si bien con carácter voluntario, y sin que aparentemente existan menores garantías para los consumidores*”.

Por otra parte, la fijación de servicios obligatorios entorpece la innovación en el sector e imposibilita la gestión propia del operador que puede recurrir a alternativas más eficientes.

Se recomienda por tanto la flexibilizar las exigencias obligatorias contenidas en el Título I del PRDOEATR atendiendo a los principios de regulación económica eficiente, y, en todo caso, establecer estándares de referencia que en ningún caso sean mínimos obligatorios.

Madrid a fecha de firma
El Director General de Economía